

COMMENTAIRE DE L'ARRET DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, 29 AVRIL 1999, CHASSAGNOU ET AUTRES C/ FRANCE¹

A l'heure où les débats concernant les périodes d'ouverture de la chasse aux oiseaux migrateurs font couler beaucoup d'encre, et où la liste « Chasse, pêche, nature et tradition » a atteint un niveau record aux dernières élections européennes, l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme relatif au « droit de chasse » et au « droit de gîte » était attendu avec impatience².

Des propriétaires fonciers, défenseurs du « *droit de gîte* », autrement appelé « *droit de non-chasse* », ont en effet saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme de requêtes tendant à obtenir la condamnation de l'Etat français. Ils invoquent l'atteinte à leurs droits à la liberté de conscience et d'association, ainsi qu'à leur droit au respect de leurs biens, garantis respectivement par les articles 9 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et l'article 1er du protocole additionnel n° 1. Les requérants estiment en outre être victimes d'une discrimination fondée sur la fortune et sur l'opinion et le mode de vie, en violation de l'article 14 de ladite Convention combiné avec les dispositions précédentes.

Les terrains de ces propriétaires se situent en effet dans le périmètre d'une Association Communale de Chasse Agréée (ACCA), dont ils sont membres de plein droit et à laquelle ils doivent faire apport de leur droit de chasse, alors même qu'ils sont opposés, par éthique, à la pratique de cette activité et militent tous dans des associations de protection des animaux³.

L'institution des ACCA par la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964, dite « Loi Verdeille » du nom de son rapporteur⁴, procède de la longue et mouvementée histoire de la chasse en

¹L'arrêt commenté est disponible sur le site Internet de la Cour Européenne des Droits de l'Homme : <http://www.dhcour.coe.fr>; v. également : Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, *RFDA* 1999, p. 451 et suiv.; J.-F. Struillou, Les droits de l'homme non chasseur, *Etudes Foncières* 1999, n° 84, p. 9 et suiv.

²V. G. Charollois, La loi dite « Verdeille » relative à l'organisation des associations de chasseurs à l'épreuve de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, *D.* 1998, Ch., p. 174 et suiv.; M. Fabre, L'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales par les juges nationaux, *LPA* 2 août 1996, n° 93, p. 4 et suiv.; J.-F. Flauss, La Loi Verdeille et la Convention européenne des droits de l'Homme, *LPA* 27 novembre 1991, n° 142, p. 4 et suiv.; C. Hermon, La loi Verdeille au cœur du débat, *Etudes foncières* 1991, n° 52, p. 33 et suiv.; J.-P. Marguénaud, La reconnaissance du droit d'association négatif, *D.* 1994, p. 181 et suiv.; R. Romi, Le droit de la chasse de 1991 à 1993, *RJE* 1994, n° 1, p. 51 et suiv.; Loi Verdeille, Tribunaux judiciaires et Tribunaux administratifs : la cacophonie des juridictions de première instance, *Le Quotidien Juridique* 15 décembre 1990, p. 2 et suiv.

³ « Rassemblement des opposants à la chasse » (« ROC »), et/ ou « Association pour la protection des animaux sauvages » (« ASPAS »), et/ ou « Société nationale de protection de la nature » (« SNPN »).

⁴*JO* 11 juillet 1964, p. 6171 et rectificatif, *JO* 31 juillet 1964, p. 687.

France⁵, et a vocation à résoudre les problèmes posés par l'absence de gestion cynégétique particulièrement au sud de la Loire⁶. Le principal objectif de la loi, en regroupant au sein des ACCA les territoires de chasse à l'échelle communale⁷, fut de « *favoriser sur leur territoire le développement du gibier et la destruction des animaux nuisibles, la répression du braconnage, l'éducation cynégétique de leurs membres dans le respect des propriétés et des récoltes et, en général, d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre aux chasseurs un meilleur exercice de ce sport* »⁸. Néanmoins, les ACCA n'ont été rendues obligatoires que dans certains départements⁹; cela ne concerne à l'heure actuelle qu'un peu plus de 9 000 communes réparties sur 29 départements en France métropolitaine¹⁰. Dans les autres départements, des ACCA peuvent être constituées sur demande des propriétaires¹¹; en 1996, 851 communes, réparties sur 39 départements, s'étaient volontairement dotées d'une ACCA¹².

Alors que domine dans le reste du pays le principe issu de la Révolution selon lequel « *nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants-droit* »¹³, dans les communes dotées d'une ACCA, les membres de l'association, qu'ils soient membres de droit comme les propriétaires ou membres volontaires comme les chasseurs, peuvent pratiquer ce « *sport* »¹⁴ sur tous les terrains faisant partie du territoire de l'ACCA. Les propriétaires perdent leur droit de chasse exclusif sur leurs propres terrains, mais en contrepartie, ils peuvent chasser sur les terres des autres. Les opposants à la chasse dont les terrains sont situés dans le périmètre d'une ACCA sont donc membres de droit d'une association de chasseurs et ne peuvent s'opposer au passage

⁵V. A. Charlez, Le droit de chasse, le droit de propriété et l'environnement, in *Droits de propriété et environnement*, Dalloz 1997, p. 77 et suiv.; La propriété du droit de chasse, in *La propriété, un droit inviolable et sacré*, ADEF, 1989, p. 273 et suiv.; E. Desgranges, L'opposition à l'apport du droit de chasse aux ACCA, *Mélanges offerts à Marcel Waline*, LGDJ, 1974, p. 369 et suiv.; J. de Malafosse, Un obstacle à la protection de la nature, le droit révolutionnaire, *Dix-Huitième Siècle* 1977, n° 9, p. 91 et suiv.; Permis de chasser et droit de chasse, *RJE* 1976, 1, p. 5 et suiv.; La protection de la faune et de la flore et la chasse, in *La codification de l'impossible, du Code rural au Code de l'environnement*, RFDA 1990, p. 991 et suiv.; *Droit de chasse et protection de la nature*, PUF, Paris, 1979, v; notamment p. 18 et suiv.; Nature et liberté, les acquis de la Révolution française, la liberté de cultiver et de détruire le gibier, *Rev. dr. rur.* 1989, p. 486 et suiv.; J. Guilbaud, *La chasse et le droit*, Litec, 14^{ème} éd., 1994, p. 8 et suiv.

⁶V. M. Doumenq, *Les associations communales de chasse agréées*, Thèse, Paris, 1981; R. Mathieu, *La chasse à la française*, 1987.

⁷Voire à l'échelle intercommunale avec les Associations Intercommunales de Chasse Agréées (AICA).

⁸Art. 1^{er} de la loi du 10 juillet 1964, codifié par l'art. L. 222-2 du Code rural.

⁹Dont la liste est arrêtée par le Ministre chargé de la chasse sur proposition des représentants de l'Etat dans les départements en question et après avis conforme des conseils généraux et consultation des chambres d'agriculture et des fédérations départementales de chasseurs (art. L. 222-6, C. rural).

¹⁰Chiffres cités par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

¹¹L'ACCA est alors constituée par arrêté préfectoral à la demande de quiconque justifie de l'accord amiable, pour une période d'au moins 6 ans, de 60% des propriétaires représentant 60% de la superficie du territoire de la commune (art. L. 222-7 C. rural).

¹²Chiffres cités par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

¹³Loi du 3 mai 1844, art. L. 222-1 C. rural. Ce principe a cependant été interprété par la jurisprudence de façon libérale, puisque l'on considère que le consentement est tacite et que l'interdiction de pénétrer sur la propriété d'autrui pour pratiquer la chasse doit procéder d'une manifestation expresse du propriétaire, notamment par la présence de gardiens, ou l'apposition de panneaux indiquant « *chasse gardée* ».

¹⁴Selon les termes mêmes de la loi Verdeille.

sur leurs terres « *d'hommes en armes et de chiens* »¹⁵. C'est cette situation qui est apparue insupportable aux requérants, et qu'ils ont donc décidé de faire connaître à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, après avoir été déboutés à maintes reprises par les juridictions nationales tant judiciaires qu'administratives¹⁶.

Le problème qui s'est alors posé à la Cour était éminemment politique, tant les revendications des chasseurs et des militants anti-chasse ont été radicales et parfois virulentes. L'opposition des uns et des autres s'est cristallisée autour de la question de la reconnaissance du « *droit de chasse* » réalisée par la loi Verdeille, et du « *droit de gîte* », revendiqué par des associations comme le Rassemblement des Opposants à la Chasse. Les moyens de droit allégués par les requérants ont certes trait à la violation du droit de propriété, de la liberté d'association, du principe de non-discrimination. Mais le point probablement le plus important à leurs yeux était de voir reconnaître par la Cour la violation de la liberté de conscience. Or, si la Cour Européenne des Droits de l'Homme a condamné l'Etat français sans réserve sur les trois premiers points, sa position concernant la violation alléguée de la liberté de conscience et d'opinion a été beaucoup plus ambiguë. En effet, tout en ne reconnaissant pas le « *droit de chasse* » au titre de ceux protégés par la Convention, la Cour a également refusé de consacrer clairement le « *droit de gîte* », renvoyant dos à dos les acteurs de cette saga juridictionnelle et politique.

I. UNE CONDAMNATION SANS APPEL DE LA VIOLATION DE CERTAINS PRINCIPES

Conformément à une jurisprudence constante, la Cour Européenne des Droits de l'Homme admet que les Etats contractants puissent aménager certains principes fondamentaux, tels que le droit de propriété, la liberté d'association ou le principe de non discrimination. Il convient cependant que les législations incriminées poursuivent un intérêt légitime, et que les moyens mis en oeuvre soient proportionnés au but à atteindre. En l'espèce, la Cour Européenne des Droits de l'Homme constate que si la loi Verdeille poursuit bien un but légitime, les moyens dont elle se dote pour le réaliser sont disproportionnés.

A. LA POURSUITE D'UN BUT LEGITIME ...

La Cour note que l'apport forcé du droit de chasse à une ACCA empêche les propriétaires de faire usage de ce droit directement lié au droit de propriété, « *comme bon leur semble* ». Il s'agit donc d'une atteinte à la libre disposition du droit d'usage qui constitue « *une ingérence dans la jouissance des droits que les requérants tirent de leur qualité de propriétaires* »¹⁷. Dès lors que la Cour constate une ingérence dans un droit protégé par la Convention¹⁸, elle recherche si cette mesure ménage néanmoins un « *juste équilibre* » entre

¹⁵Selon l'expression de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

¹⁶ Cass. civ. III, 16 mars 1994, n° 91-16.513; CE, 10 mars 1995, Galland, n° 120-569 et 120-615, Dumont, n° 120-346, Petit, n° 120-414 et 120-415; CE, 10 mai 1995, Mme Montion et autres, n° 112-580 et 112-752.

¹⁷Paragraphe 84 de l'arrêt commenté.

¹⁸En l'espèce, il s'agit de l'article 1er du Protocole n° 1.

les nécessités d'intérêt général justifiant cette atteinte et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Le but poursuivi par la législation incriminée doit donc être légitime, ce que contestent bien évidemment les requérants, puisqu'ils considèrent que la loi Verdeille n'a été prise que pour le bénéfice d'une catégorie spécifique de personnes, les chasseurs, qui ne représentent qu'une partie infime de la population¹⁹. D'après eux, cette loi n'aurait pour vocation que de faciliter l'exercice d'un sport de loisir et ne poursuivrait donc pas un but d'intérêt général. La Cour Européenne des Droits de l'Homme n'a pas suivi les requérants et a considéré que le fait « *d'éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique* »²⁰, ce qui est une fidèle transcription des objets confiés par la loi aux associations de chasse, constituait une mission d'intérêt général.

De la même façon, la Cour considère que l'obligation d'adhésion aux ACCA imposée par la loi Verdeille aux propriétaires de terrains se situant dans leur champ d'application est une ingérence dans la liberté d'association « *négative* », c'est à dire la liberté de ne pas s'associer. Cependant, cette mesure peut ne pas enfreindre les dispositions de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dès lors qu'elle est prévue par la loi, qu'elle poursuit un but légitime, et qu'elle s'avère nécessaire dans une société démocratique. Là encore, la Cour estime que la loi Verdeille poursuit un but légitime, car même si la chasse ne constitue plus à l'heure actuelle qu'une activité de loisir visant à procurer « *plaisir et détente à ceux qui la pratiquent* », l'organisation et la réglementation d'une telle activité reste une obligation incombant à l'Etat, notamment au regard de la nécessité de veiller « *à la sécurité des biens et des personnes* »²¹. La Cour admet donc qu'il ne s'agit que d'un simple loisir dont l'exercice doit néanmoins être encadré, solution classique, notamment lorsqu'on constate que la loi Verdeille n'hésite pas à qualifier elle-même la chasse de « *sport* » et que l'on sait qu'en France les fédérations sportives sont investies de mission de service public²².

Les juges de Strasbourg ont donc considéré que la loi Verdeille, en instituant les ACCA, poursuivait un but légitime, d'intérêt général. Sur ce point, la solution de la Cour rejoint la jurisprudence de la plupart des juridictions nationales, tant judiciaires qu'administratives²³. Sa position à cet égard n'est donc guère surprenante, sauf à considérer le raisonnement marginal suivi par la Cour d'Appel de Poitiers, qui a, quant à elle, estimé que « *si l'intérêt des chasseurs est évidemment de disposer d'un territoire de chasse le plus*

¹⁹3% de la population française.

²⁰Paragraphe 79.

²¹Paragraphe 108.

²²V. notamment CE, S., 22 novembre 1974, Fédération des industries françaises d'articles de sport, R. 576, Concl. J. Théry, AJDA 1975, p. 1109, Note M. Waline.

²³Pour les recours exercés par les requérants v. : TGI Périgueux, 13 décembre 1988, RJE 1989, n° 2, p 189 et suiv., Note R. Romi; Bordeaux, 18 avril 1991; Cass. civ. III, 16 mars 1994, *prec.*; TA Limoges, 28 juin 1990; CE, 10 mars 1995, *prec.*; CE, 10 mai 1995, Mme Montion et autres, *prec.*; v. également dans le même sens : Cass. civ., III, 17 juillet 1996, n° 94-14.769; CE, 21 octobre 1996, M. et Mme Champrobert, n° 140 036; le Conseil d'Etat n'hésite d'ailleurs pas dans certains arrêts à qualifier de mission de service public la mission confiée aux ACCA par la loi Verdeille : CE, 10 mars 1995, M. Dumont, n° 120-346; 10 mai 1995, M. Cardinaud, n° 120-369; 30 décembre 1998, Ministre de l'Environnement c/ Association de chasse de Haute-Jarrie, n° 160-676.

étendu possible, fût-ce au prix de l'incorporation forcée de biens de certains propriétaires, cet intérêt ne peut être regardé comme se confondant avec l'intérêt général, alors qu'au surplus, les dispositions relatives aux ACCA ne sont pas applicables sur tout le territoire »²⁴.

Il reste que si la Cour Européenne des Droits de l'Homme note que l'institution des ACCA a pour vocation de gérer de façon rationnelle le patrimoine cynégétique, et d'éviter ainsi une pratique anarchique de la chasse, elle considère néanmoins la chasse comme une simple activité de loisir. Cette référence n'est sans doute pas innocente. Elle va en tout état de cause à l'encontre des prétentions plus nobles avancées généralement par les chasseurs et relatives à leur action en faveur de l'environnement. Ce point de vue n'est d'ailleurs pas étranger, loin s'en faut, à la condamnation par la Cour de la loi Verdeille sur le terrain de la discrimination. En effet, tous les défenseurs de la loi s'accordent pour dire que la loi Verdeille a eu principalement pour vocation de pallier au désordre cynégétique du au morcellement de la propriété et à la généralisation de la chasse banale au sud du pays. Cette anarchie entraînant une quasi-disparition du gibier dès l'ouverture de la période de chasse, il fallait donc que le législateur y mette bon ordre, ce qui justifie qu'il opère une distinction entre les terrains en fonction de leur superficie, les terrains d'une superficie importante, tout comme les dépendances du Domaine Public, permettant une gestion cynégétique autonome et satisfaisante²⁵. Or, dès lors que la Cour considère que la loi Verdeille a pour objectif de réglementer une activité sportive de loisir, les considérations justifiant une telle distinction échappent forcément à sa logique, ce qui la conduit, comme nous allons le voir, à censurer la loi pour discrimination fondée sur la fortune foncière²⁶.

En effet, si la loi Verdeille poursuit un but légitime, encore faut-il que les moyens dont elle se dote pour atteindre ce but soient nécessaires et ne lèsent pas de façon déséquilibrée les intérêts des propriétaires.

B. ... PAR DES MOYENS DISPROPORTIONNES

Les juges de Strasbourg estiment que la loi Verdeille rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. En effet, l'apport forcé du droit de chasse constitue pour les propriétaires « *une charge démesurée* » dès lors que, contrairement aux allégations du gouvernement sur ce point, ils ne peuvent se soustraire à cette obligation ni en clôturant leurs terrains²⁷, ni en constituant

²⁴Poitiers, 10 janvier 1992, Menard, *JCP* 1992, éd. G., n° 21, IV, p. 158 et *Juris Data* 1992, n° 40326.

²⁵V. sur ce point : Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, *prec.*, spéc. p. 453.

²⁶« *La Cour n'aperçoit pas en effet, ce qui serait susceptible d'expliquer que dans une même commune, les grands propriétaires puissent se réserver l'exercice exclusif du droit de chasse sur leur fonds, notamment pour en tirer des revenus, et se verraient eux-mêmes dispensés d'en faire apport à la collectivité ou, en n'y chassant pas eux-mêmes, puissent interdire aux autres de chasser sur leur fonds, tandis que les petits propriétaires, au contraire, sont mis dans l'obligation d'apporter leurs terrains à une ACCA* » (Paragraphe 92).

²⁷L'article L. 222-10 C. rural précise en effet que les terrains clôturés sont soustraits du périmètre d'action des ACCA. Cependant, la clôture doit être, aux termes de l'article L. 224-3 C. rural, « *continue et constante, faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage du gibier à*

une réserve de chasse ou une réserve naturelle sur leur fonds²⁸. En outre, la Cour considère que les compensations à cet apport forcé ne concernent que les chasseurs et que rien n'a été prévu à cet égard pour les non-chasseurs et les opposants à la chasse²⁹.

La recherche de ce juste équilibre opérée par la Cour n'est pas une innovation en matière de droit de propriété, puisqu'elle procède d'une jurisprudence constante depuis le premier arrêt à l'occasion duquel la Cour Européenne des Droits de l'Homme a contrôlé le respect de l'article 1er du protocole additionnel n° 1³⁰. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a déjà eu l'occasion de sanctionner la privation de propriété³¹, ainsi que l'absence ou l'insuffisance d'indemnisation ou de compensation en cas de dépossession³². Mais, elle a également déjà censuré, sur la base du second alinéa de l'article 1er du protocole n° 1, les mesures de réglementation de l'usage des biens disproportionnées par rapport au but qui les légitime³³.

Il n'est donc guère étonnant qu'en l'espèce, la Cour considère que le système prévu par le législateur de 1964, même s'il ne consiste pas à déposséder les requérants, porte néanmoins atteinte à leur droit de propriété, dès lors qu'il les prive d'un usage spécifique de leur bien sans que cette privation ne soit proportionnée au but d'intérêt général qui la justifie. En revanche, au vu de la jurisprudence française, la position des juges européens à cet égard est tout à fait innovante, dans la mesure où aucune juridiction nationale n'avait jusqu'à présent censuré la loi française au regard du droit de propriété. C'est en effet le cas des juges qui ont rejeté en bloc les prétentions des requérants³⁴, mais c'est également le cas de ceux qui y ont finalement fait droit sur d'autres points³⁵. Le Conseil d'Etat considère à cet égard que « *la circonstance que des terres appartenant au requérant ont été incluses dans le*

poil et celui de l'Homme ». Or, la Cour note fort justement qu'on ne peut obliger les requérants à engager de tels frais, et qu'en outre, l'aménagement d'une clôture perturberait les activités agricoles de la plupart d'entre eux.

²⁸Le sort réservé aux demandes en ce sens formulées par les requérants montre bien, d'après les juges, qu'il ne s'agit pas d'une réelle possibilité d'échapper à l'obligation d'apport.

²⁹Il est évident que le fait de pouvoir chasser sur les terres d'autrui ne peut intéresser ni les non-chasseurs, ni *a fortiori*, les opposants à la chasse. En outre, si l'article L. 222-16 C. rural dispose : « *l'apport donne lieu à indemnité, à la charge de l'association, si le propriétaire subit une perte de recette provenant de la privation de revenus antérieurs* », la Cour note que cette compensation « *ne concerne que les propriétaires qui, avant création d'une ACCA dans leur commune, tiraient un revenu de l'exercice de leur droit de chasse, par exemple en le louant à des tiers, ce qui, en l'occurrence, n'est pas le cas des requérants* » (paragraphe 82).

³⁰Arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, A, n° 52, § 69, V. commentaire sur l'article 1er du protocole n° 1 de L. Condorelli, in *la Convention européenne des droits de l'Homme*, sous la direction de Louis E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert, Economica, Paris, 1995, p. 971 et suiv.

³¹Par ex. : nationalisations, expropriations, confiscations, obligations imposées aux propriétaires de supporter que les emphytéotes rachètent la nue-propriété.

³²Arrêt Lithgow et autres c/ Royaume-Uni, 8 juillet 1986, A, n° 102, §120 et 121; arrêt James, 21 février 1986, A, n° 98, §54.

³³Par ex. : arrêt Allan Jacobson, 25 février 1989, A, n° 163, §55; arrêt Mellacher et autres, 19 décembre 1989, A, n° 169, § 48; arrêt Fredin, 18 février 1991, A, n° 192, §51.

³⁴V. pour les recours exercés par les requérants : Bordeaux, 18 avril 1991; Cass. civ. III, 16 mars 1994; TA Limoges, 28 juin 1990; CE, 10 mars 1995; CE, 10 mai 1995, Mme Montion et autres, arrêts précités; v. également pour les autres recours : Cass., civ., III, 17 juillet 1996; CE, 21 octobre 1996, M. et Mme Champrobert; 10 mars 1995, M. Dumont; 10 mai 1995, M. Cardinaud; 30 décembre 1998, Ministère de l'environnement c/ Association de chasse de Haute-Jarrie, arrêts précités.

³⁵Le TGI de Périgueux, dans son arrêt précité du 13 décembre 1988, a donné tort aux requérants sur ce point, tandis que le TI de Valence, dans son arrêt du 28 juin 1989 a éludé la question (Note R. Romi, *D. 1990*, p. 93 et suiv.).

périmètre d'associations communales de chasse agréées et que les titulaires du droit de chasse peuvent venir y pratiquer cette activité n'a pas privé le requérant de sa propriété, mais a seulement apporté des limitations à son droit d'usage de celle-ci conformément aux règles édictées par la loi, lesquelles ne sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi »³⁶.

Les juges européens ont en outre estimé que l'atteinte au droit de propriété a été doublée d'une discrimination fondée sur la fortune, dès lors que « *la différence de traitement opérée entre les grands et petits propriétaires a pour conséquence de réserver seulement aux premiers la faculté d'affecter leur terrain à un usage conforme à leur choix de conscience* »³⁷. Là encore, il n'est pas apparu à la Cour Européenne des Droits de l'Homme que la distinction opérée par la loi Verdeille entre les propriétaires de terrains de plus de 20 hectares et les autres était justifiée de façon « *objective et raisonnable* » ou qu'il existait « *un rapport raisonnable de proportionnalité* » entre les moyens employés et le but visé³⁸, par ailleurs légitime, conformément à une jurisprudence constante³⁹. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, dès lors que la Cour a refusé de voir la distinction opérée entre les terrains sous l'angle de l'autonomie de gestion cynégétique, la solution à laquelle elle aboutit n'a rien de surprenant. Cette position rejetée par la plupart des juridictions nationales avait cependant été défendue par le Tribunal de Grande Instance de Périgueux et le Tribunal d'Instance de Valence⁴⁰. Il convient cependant de remarquer que la fortune foncière ne se mesure pas nécessairement à la superficie des terrains que les propriétaires détiennent, mais à la valeur économique et patrimoniale des fonds. Dès lors, le grief tiré de la discrimination fondée sur la fortune foncière peut être contesté; c'est un argument avancé par le gouvernement français auquel la Cour s'est purement et simplement abstenu de répondre.

Les requérants considèrent également avoir subi une discrimination fondée sur l'opinion et le mode de vie, dès lors que la loi Verdeille instaurait, d'après eux, une distinction injustifiée entre les chasseurs et les non-chasseurs. Il est tout à fait regrettable que la Cour ait prudemment décidé d'éluder cette question qui méritait à notre sens d'être posée, mais cette attitude est sans doute à rapprocher de la position ambiguë défendue plus loin par la Cour Européenne des Droits de l'Homme concernant la liberté de conscience⁴¹.

Enfin, l'article 11 de la Convention dispose dans son alinéa premier : « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* » et précise dans son second alinéa que « *L'exercice de ces droits ne peut faire*

³⁶V. pour les recours exercés par les requérants : CE, 10 mars 1995; CE, 10 mai 1995, Mme Montion et autres, arrêts précités; v. également pour les autres recours : CE, 21 octobre 1996, M. et Mme Champrobert; 10 mars 1995, M. Dumont; 10 mai 1995, M. Cardinaud; 30 décembre 1998, Ministre de l'environnement c/ Association de chasse de Haute-Jarrie, arrêts précités.

³⁷Paragraphe 95.

³⁸Paragraphe 91.

³⁹V. notamment : Arrêt Affaire linguistique c/ Belgique, 23 juillet 1968, A, n° 6; Arrêt Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/ Royaume-Uni, 28 mai 1985, A, n° 94.

⁴⁰Arrêts précités.

⁴¹Cf. *infra*.

l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

Dès lors que la Cour Européenne des Droits de l'Homme conclue à l'application de l'article 11⁴², encore fallait-il que l'ingérence dans la liberté d'association, ici prise dans son acception négative « *liberté de ne pas s'associer* », soit justifiée par un « *but légitime* », « *nécessaire dans une société démocratique* ». La Cour rappelle en préalable la force attachée au vocable « *nécessaire* », bien plus contraignant que les termes « *utile* » ou « *opportun* ». Elle précise notamment que s'il s'agit de mettre en balance des intérêts contradictoires également protégés par la Convention, il appartient aux Etats d'opérer un tel équilibre. En revanche, si des restrictions à un droit ou à une liberté garantis par la Convention sont apportées pour protéger un droit qui n'y figure pas, « *seuls des impératifs indiscutables sont susceptibles de justifier une ingérence dans la jouissance d'un droit garanti* »⁴³. Poursuivant son raisonnement, la Cour indique que l'exercice démocratique de la chasse, s'il est douteux qu'il puisse être qualifié en France de « *droit* » ou de « *liberté* », n'est assurément pas un « *droit* » ou une « *liberté* » consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme⁴⁴.

Cette affirmation porte, à n'en pas douter, un rude coup aux revendications des chasseurs : il n'existe donc pas de « *droit de chasse* » qu'une législation nationale devrait protéger au détriment d'autres droits, comme notamment la liberté d'association, sauf impératif indiscutable. Or, en l'espèce, la Cour estime qu'il n'était pas nécessaire dans une société démocratique d'astreindre des opposants à la chasse d'adhérer à une association de

⁴²Si les requérants soutenaient évidemment que les ACCA étaient bien des associations au sens de l'article 11 et qu'en conséquence la loi Verdeille violait le principe de la liberté d'association, le gouvernement estimait quant à lui que l'article 11 était inapplicable en l'espèce. Il s'agissait d'après lui d'associations de droit public, investies par le législateur de prérogatives de puissance publique (Les ACCA sont créées par agrément du préfet, leur statut et leur règlement sont imposés par les articles R. 222-62 et suiv. du C. rural; le préfet contrôle le fonctionnement des ACCA, il doit préalablement approuver toute modification de textes et possède un pouvoir disciplinaire). La Cour Européenne des Droits de l'Homme affirme pourtant avec raison que la qualification juridique des ACCA par le droit national reste une question indifférente au débat, encore que, comme le fait remarquer très justement la Cour, la question de la nature juridique des ACCA est loin d'être tranchée par les juges nationaux : association pour les juridictions civiles, le tribunal administratif de Limoges et de Bordeaux, organismes de droit privé dotés de prérogatives de puissance publique pour le Conseil d'Etat. Il est heureux que la Cour ne s'estime pas liée par de telles qualifications juridiques. Si tel était le cas, il suffirait aux Etats contractants de qualifier telle ou telle association d'organisme « *para-public* » ou d'association « *de droit public* » pour que les prescriptions de l'article 11 perdent tout caractère contraignant. En l'espèce, la Cour note que les ACCA sont des associations de droit privé, soumises de ce fait aux obligations contenues à l'article 11 (V. l'opinion contraire défendue dans Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, *prec.*, p. 455). Il apparaît en effet que, même si un organisme de droit privé est investi d'une mission de service public et doté de prérogatives de puissance publique, cet organisme, quant à sa structure même, reste une association créée par des particuliers selon les prescriptions de la loi de 1901. Aucun contrôle administratif, aucun agrément préalable ne lui ôte cette nature juridique fondamentale.

⁴³Paragraphe 113.

⁴⁴La Cour suit ici la décision du tribunal administratif de Bordeaux en date du 16 novembre 1989.

chasseurs, même si cette adhésion n'était pas contraignante⁴⁵. En outre, l'absence de généralisation des ACCA sur le territoire français, l'exclusion de certains terrains du champ d'application des ACCA⁴⁶, et la possibilité offerte à quelques uns seulement de s'opposer à leur affiliation⁴⁷ sont autant de preuves pour les juges de Strasbourg qu'une adhésion obligatoire n'était pas nécessaire dans une société démocratique⁴⁸. La Cour conclue donc à la violation de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention, adoptant ici le raisonnement suivi par certains juges nationaux⁴⁹.

Cependant, si la Cour Européenne des Droits de l'Homme a refusé de reconnaître le « *droit de chasse* », elle n'a pas pour autant consacré clairement le « *droit de non-chasse* ».

II. UNE RECONNAISSANCE AMBIGUE DE LA LIBERTE DE CONSCIENCE

La liberté de conscience était probablement la question la plus fondamentale aux yeux des requérants. Ils se présentaient certes en tant que propriétaires obligés d'adhérer à une association contre leur gré et subissant, contraints et forcés, le passage de chasseurs sur leur propriété, mais le plus important sans doute pour eux était que la loi française ne prennent aucunement en considération leur statut de militants « *anti-chasse* ». En effet, l'institution des ACCA leur interdit pratiquement de mettre en œuvre leurs convictions sur ce sujet, notamment en rendant difficile la constitution de réserves sur leurs fonds. Or, l'attitude de la Cour concernant cette question ne laisse pas de surprendre : elle a délibérément mis la liberté de conscience au cœur du débat pour finalement l'escamoter sans aucune forme d'explication.

A. LA LIBERTE DE CONSCIENCE AU CŒUR DU DEBAT...

La qualité d'opposants à la chasse des requérants semble avoir revêtu une importance considérable aux yeux des juges de Strasbourg. En effet, la Cour revient sur cette question à de nombreuses reprises et laisse à penser qu'elle en fait une position de principe. Surtout, la rédaction des conclusions de la Cour sur chacun des griefs soulevés par les requérants donne à croire qu'elle n'aurait pas sanctionné la loi française pour violation du droit de propriété, de la liberté d'association ou du principe de non discrimination, si les demandeurs n'avaient pas fermement milité contre la chasse.

⁴⁵Les non-chasseurs ne participent pas, en effet, au financement des ACCA, notamment par le paiement d'une cotisation.

⁴⁶Dépendances du Domaine Public, forêts, emprises des chemins de fer.

⁴⁷Propriétaires de terrains clos ou de plus de 20 hectares.

⁴⁸« *Au regard de la nécessité de protéger les droits et libertés d'autrui pour l'exercice démocratique de la chasse, une obligation d'adhésion aux ACCA qui pèse uniquement sur les propriétaires d'une commune sur 40 en France (l'arrêt mentionne « une commune sur 4 », mais il s'agit vraisemblablement d'une erreur de frappe!) ne peut passer pour proportionnée au but légitime poursuivi. La Cour n'aperçoit pas davantage pourquoi il serait nécessaire de ne mettre en commun que les petites propriétés tandis que les grandes, tant publiques que privées, seraient mises à l'abri d'un exercice démocratique de la chasse* » (Paragraphe 117).

⁴⁹TGI Périgueux, 13 décembre 1988; TI Valence, 28 juin 1989, arrêts précités; Versailles, 3 juin 1994, Francis Pedersen / Procureur Général, *Gaz. Pal.* 21 septembre 1994, n° 264-265, p. 18, Note J. Lachaud; Poitiers, ch. corr., 10 janvier 1992, Menard c/ Ministère Public, *prec.*

Ainsi à propos du droit de propriété, la Cour Européenne des Droits de l'Homme estime-t-elle qu'« *obliger les petits propriétaires à faire apport de leur droit de chasse sur leurs terrains pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à leurs convictions se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du protocole n° 1* »⁵⁰.

En ce qui concerne le principe de non discrimination, la Cour conclue également que « *dans la mesure où la différence de traitement opérée entre les grands et les petits propriétaires a pour conséquence de réserver seulement aux premiers la faculté d'affecter leur terrain à un usage conforme à leur choix de conscience, elle constitue une discrimination fondée sur la fortune foncière au sens de l'article 14 de la Convention* »⁵¹.

Enfin s'agissant de la liberté d'association, la Cour note que « *les requérants sont des opposants éthiques à la pratique de la chasse et (...) considère que leurs convictions à cet égard atteignent un certain degré de force, de cohérence et d'importance et méritent de ce fait respect dans une société démocratique* »⁵², pour conclure que « *contraindre de par la loi un individu à une adhésion profondément contraire à ses propres convictions et l'obliger, du fait de cette adhésion, à apporter le terrain dont il est propriétaire pour que l'association en question réalise des objectifs qu'il désapprouve va au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait être considéré comme proportionné au but poursuivi* »⁵³.

Cette référence constante aux choix de conscience des requérants donne l'impression que leur droit de propriété, leur liberté d'association et le principe de non discrimination sont d'autant plus violés que la loi Verdeille méconnaît leurs convictions « *anti-chasse* » et leur désir, qui ne peut dès lors s'apparenter à un caprice, de ne pas voir chasser chez eux. Il ne fait aucun doute que la Cour a décidé de mettre la question de la liberté de conscience, et en l'espèce de sa violation supposée, au cœur du débat qu'elle doit trancher.

A ce titre, l'arrêt du 29 avril 1999 constitue, de prime abord, un double camouflet à l'encontre des prétentions des chasseurs. Non seulement la Cour Européenne des Droits de l'Homme ne reconnaît pas le « *droit de chasse* », mais en outre, elle reconnaît explicitement que l'opposition à la chasse constitue une conviction, un choix de conscience qui doit être respecté et dont la méconnaissance entraîne toute une série de conséquences : violation du droit de propriété, de la liberté d'association et du principe de non discrimination.

Or à l'évidence, la Cour n'aurait eu aucun mal à constater la violation de ces droits et libertés avec la même force si les requérants avaient été, non plus des opposants éthiques à la chasse, mais de simples non-chasseurs exaspérés par le passage d'autrui sur leurs terres et la transformation de leurs fonds en stands de tir. La Cour aurait sans difficulté pu constater la violation du droit de propriété, puisqu'aucune mesure de compensation à l'apport forcé de terrains réalisé par la loi n'a été prévue en faveur des propriétaires non-chasseurs. De la

⁵⁰Paragraphe 85.

⁵¹Paragraphe 95.

⁵²Paragraphe 114.

⁵³Paragraphe 117.

même façon, dès l'instant où « *le législateur français a choisi de prévoir l'apport forcé du droit de chasse sur des propriétés foncières par le biais d'une adhésion à une association chargée de la gestion des propriétés ainsi mises en commun* »⁵⁴, la Cour aurait très bien pu censurer la loi Verdeille pour atteinte au principe de la liberté d'association pris dans son acception négative. Enfin, dès lors que certains propriétaires seulement pouvaient se soustraire à cette obligation, la Cour se serait probablement autorisée à sanctionner une discrimination entre les grands et les petits propriétaires terriens.

Il y a donc bien une volonté manifeste de la part des juges de Strasbourg de faire de la question de la liberté de conscience le point d'orgue de leur raisonnement, alors même que cette question apparaît surabondante dès lors que la Cour devait vérifier la conformité de la loi Verdeille aux principes proclamés par les articles 11 et 14 de la Convention et 1er du protocole n° 1. On est alors en droit de penser que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a ainsi voulu protéger les droits des opposants à la chasse, leur liberté de conscience, leurs choix éthiques, voire le « *droit de non-chasse* » ou « *droit de gîte* » qu'ils revendiquent depuis de nombreuses années.

Il apparaît pourtant, à la lecture des conclusions sur la violation alléguée de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, que les juges ont finalement décidé d'escamoter cette question fondamentale.

B. ... UNE QUESTION ESCAMOTÉE

Les requérants estiment que la loi Verdeille constitue une violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, lequel énonce que « *1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Le gouvernement considère quant à lui que les convictions « *anti-chasse* » et écologistes des requérants ne relèvent pas du champ d'application de l'article 9.

Or, si la Cour Européenne des Droits de l'Homme a le plus souvent eu l'occasion d'interpréter l'article 9 au regard de la liberté religieuse, il lui est également arrivé de sanctionner des violations dudit article au titre de la liberté de pensée ou de conscience, en dehors du domaine religieux⁵⁵. Il n'y aurait dès lors aucune raison d'exclure *a priori* les convictions « *anti-chasse* » du champ d'application de l'article 9. C'est d'ailleurs l'opinion du juge Fichbach qui estime, d'une part, que « *la question du respect de la liberté de pensée et*

⁵⁴Paragraphe 111.

⁵⁵V. notamment pour des convictions pacifistes : Affaire Arrowsmith, DR 19, p. 35.

de conscience touche au cœur même de cette affaire »⁵⁶, et d'autre part, que ce type de « convictions "environnementalistes" ou "écologiques" (...) relèvent d'un véritable choix de société »⁵⁷. En outre, nous l'avons vu, la Cour n'a jamais hésité à évoquer le choix de conscience des requérants dès qu'elle en avait l'occasion, de façon systématique et insistante.

Dès l'instant où l'on admet logiquement que les convictions « *anti-chasse* » procèdent de choix éthiques, ce que fait au demeurant la Cour, on doit donc en déduire qu'elles devraient être à ce titre protégées par les prescriptions de l'article 9. Or, au vu du régime aménagé par la loi Verdeille, la violation dudit article semble avérée.

En effet, en instituant les ACCA, la loi Verdeille viole non seulement les choix de conscience des requérants en les obligeant à supporter le passage des chasseurs sur leurs terres, mais elle leur interdit *de facto* de manifester leurs opinions, puisqu'ils ne peuvent pas systématiquement rendre effective leur adhésion à des associations de protection des animaux en constituant des réserves sur leurs fonds.

En outre, et au regard du paragraphe 2 de l'article 9, si une loi nationale peut en effet venir restreindre cette liberté de manifester ses convictions, il convient que ces restrictions soient rendues nécessaires dans une société démocratique pour la protection de la sécurité, de l'ordre, de la santé ou de la morale, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Or, dès l'instant où la Cour Européenne des Droits de l'Homme a d'ores et déjà considéré que le droit de chasse n'existait pas et que sa promotion ne pouvait, dans une société démocratique, justifier l'atteinte à un droit protégé par la Convention, comme la liberté d'association, elle pourrait parfaitement réitérer cette position en ce qui concerne la liberté de pensée. En l'espèce, et au vu du raisonnement suivi par les juges tout au long de l'arrêt, l'observateur était donc en droit de s'attendre à une condamnation sans réserve de l'Etat français par la Cour sur la base d'une violation de l'article 9 de la Convention⁵⁸.

La réponse de la Cour à cet égard est donc extrêmement surprenante, puisqu'elle estime, sans donner plus d'explication, « *qu'au vu des conclusions auxquelles elle est parvenue en ce qui concerne la violation de l'article 1 du protocole n° 1 et de l'article 11 de la convention, tant pris isolément que combinés avec l'article 14 de la convention, il ne s'impose pas de procéder à un examen séparé de l'affaire sous l'angle de l'article 9* »⁵⁹. Paradoxalement, après avoir délibérément mis au centre de l'affaire la question de la liberté de conscience, les juges de Strasbourg ont purement et simplement refusé d'y répondre.

Les raisons présidant à ce brusque changement de direction n'apparaissent pas clairement aux termes de la rédaction extrêmement laconique des conclusions de la Cour, on ne peut dès lors que se perdre en conjectures. Il apparaît néanmoins évident que les

⁵⁶V. l'opinion séparée de Monsieur le juge Fischbach sur l'article 9.

⁵⁷*Ibidem*.

⁵⁸V. dans ce sens pour les recours exercés par les requérants : TGI Périgueux, 13 décembre 1988; sol. contraires : TA Limoges, 28 juin 1990; TA Bordeaux, 16 novembre 1989; CE, 10 mars 1995, arrêts précités; v. également pour d'autres recours : CE, 10 mars 1995, M. Dumont; 10 mai 1995, M. Cardinaud; 21 octobre 1996, M. et Mme Champrobert, arrêts précités.

⁵⁹Paragraphe 125.

juges ont ainsi refusé de reconnaître expressément le « *droit de non-chasse* » au titre des libertés devant être protégées en tant que telles par la Convention.

Peut-être ont-ils craint de reconnaître aux « *écologistes* » un droit à faire respecter leurs opinions, de peur que cette reconnaissance n'entraîne une multiplication des recours contre des mesures politiques prises par les Etats contractants⁶⁰. On ne peut cependant souscrire à cette vision pusillanime. En effet, la reconnaissance d'une liberté de pensée accordée à des militants écologistes ne leur permettrait que de mettre en œuvre des recours à l'encontre de mesures restreignant leur liberté de manifester leurs opinions. Elle ne pourrait les conduire à obtenir la condamnation des Etats contractants pour des mesures d'ordre général, telles que, par exemple, leur choix en matière de nucléaire, d'organismes génétiquement modifiés ou de politique des transports. Il est dès lors tout à fait regrettable que la Cour Européenne des Droits de l'Homme ne soit pas allée au bout de son raisonnement, en reconnaissant aux opposants éthiques à la chasse un droit au respect de leurs convictions, protégé comme il se doit par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Il reste que l'arrêt Chassagnou et autres en date du 29 avril 1999 a cependant permis aux militants du « Rassemblement des Opposants à la Chasse » de voir satisfaire leurs revendications, puisque la commission des affaires économiques du Sénat a adopté une proposition de loi portant diverses mesures d'urgence relatives à la chasse et permettant un droit de retrait des ACCA aux propriétaires opposés à la chasse. Ce texte autorisant par ailleurs, à certaines conditions, la chasse de nuit, a été adopté par les sénateurs par 316 voix sur 316 votants⁶¹ le 23 juin 1999, afin de tenir compte des « *aspirations légitimes des non-chasseurs, tout en évitant une remise en cause généralisée du principe de la loi* »⁶². Il prévoit notamment que l'article L. 222-10 du Code rural, qui donne la liste des terrains exclus du périmètre d'action des ACCA, sera désormais complété par l'alinéa suivant : « [L'association communale est constituée par les terrains autres que ceux] 5° *Déclarés en mairie, pour la période allant du 1er juillet 1999 au 30 juin 2001, par leur propriétaire opposé à la chasse comme étant interdits de toute action de chasse, sans préjudice des conséquences liées à la responsabilité personnelle du propriétaire, notamment en matière de dégâts de gibier. Dans ce cas, et sauf convention avec l'association communale ou intercommunale de chasse agréée, le propriétaire est tenu de procéder à la signalisation de son terrain* ».

Toulouse, septembre 1999.

Cécile JEBEIL

Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse le Mirail

⁶⁰ Il convient de noter que la Cour Européenne des Droits de l'Homme, même si elle s'est ouverte récemment aux considérations du droit de l'environnement (depuis l'arrêt Rowell et Rayner c/ Royaume-Uni du 21 février 1990) reste globalement très réservée par rapport aux prétentions des écologistes et des victimes de pollution; v. à ce propos : J.-P. Marguénaud, Inventaire raisonné des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme relatifs à l'environnement, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 1998, n° 1, p. 5 et suiv.

⁶¹ Rappelons que le Sénat compte 321 membres.

⁶² A. Garcia, Unanimité au Sénat en défense de la loi Verdeille sur la chasse, *Le Monde* du 24 juin 1999, p. 10.